Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1419**

15. Wahlperiode 14. 07. 2003

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dirk Niebel, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/1256 –

Erste Erfahrungen mit Personal-Service-Agenturen

Vorbemerkung der Fragesteller

Durch die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) in allen Arbeitsamtsbezirken und den Verleih an private Arbeitgeber sollen Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Nach § 37c Abs. 2 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) kann das Arbeitsamt für die Tätigkeit einer PSA ein ggf. auch pauschaliertes Honorar, entsprechend dem jeweiligen Aufgabenprofil, mit der PSA vereinbaren. Die Honorarvereinbarung muss dabei dem Gebot der Wirtschaftlichkeit entsprechen. Eine Höchstgrenze sieht das Gesetz hierfür nicht vor. Durch die von der Bundesregierung eingeführte Pflicht zur Gleichbehandlung von Leih- und Stammarbeitnehmern soll Lohndumping verhindert werden. In jüngster Zeit sind Fälle bekannt geworden, bei denen PSA Arbeitslose zu Stundensätzen, die deutlich unter den Mindestlöhnen der Tarifverträge der Zeitarbeitsbranche liegen, angeboten haben.

1. Nach welchen Kriterien erfolgten die Vergabeentscheidungen für die Einrichtung der PSA?

Die Einrichtung von PSA erfolgt durch Auftragsvergabe. Aufgrund des Innovationscharakters der PSA werden in der Anfangsphase die Aufträge durch die Arbeitsämter im Wege der freihändigen Vergabe mit vorgeschaltetem öffentlichen Teilnahmewettbewerb nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) vergeben. Nach Abschluss der Pilotphase werden diese Aufträge entsprechend geltendem Vergaberecht im Wege öffentlicher Ausschreibungen erteilt.

Die Ausschreibungen der Arbeitsämter wurden unter Angabe des PSA-Volumens, der PSA-Zielgruppen sowie der Anzahl der einzurichtenden PSA im Bundesausschreibungsblatt veröffentlicht und Interessenten zur Abgabe von Teilnahmeanträgen aufgefordert.

Im Rahmen des Teilnahmewettbewerbes erhielten alle geeigneten Bewerber, die nach den Kriterien Zuverlässigkeit, Fachkunde und Leistungsfähigkeit aus-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 10. Juli 2003 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

gewählt wurden, die Vergabeunterlagen mit der Bitte, ein Angebot zur Einrichtung einer PSA abzugeben.

Die Angebote wurden nach preislichen und fachlichen Gesichtspunkten bewertet. Die Bewertung und Gewichtung der fachlichen Kriterien erfolgte dabei allein durch das einzelne vergebende Arbeitsamt.

Im Rahmen der Bewertung des Konzepts für die PSA wurde eine Skala angelegt, die zwischen einem und zehn Punkten variiert. Konzepte, die offensichtlich ungeeignet waren oder erhebliche Zweifel hinsichtlich ihrer fachlichen Durchführung aufwarfen, wurden mit einem bis zu drei Punkten bewertet. Am weiteren Verfahren nehmen nur Bieter teil, deren PSA-Konzept mehr als drei Punkte erhalten hat.

Bei jeder Ausschreibung nahmen die Arbeitsämter mit bis zu fünf Bietern, die nach der oben genannten Auswertung die wirtschaftlichsten Angebote abgegeben haben, Vertragsverhandlungen auf. Wesentlicher Zweck dieser Verhandlungen war es, einen für das Honorar maßgeblichen Grundbetrag zu vereinbaren, der den Erfordernissen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in größtmöglichem Umfang Rechnung trägt. Am Ende der Verhandlungen wurde eine Abschlussbewertung vorgenommen und die Vergabeentscheidung getroffen.

2. Wie stellt sich die Struktur der PSA nach Abschluss der Vergabeverfahren dar und welche Anteile haben jeweils große und kleine Zeitarbeitsunternehmen?

Aussagen zur Struktur der PSA sind erst nach vollständiger Erfassung aller eingerichteten PSA möglich. Zum Stichtag 1. Juli 2003 lagen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) 577 PSA-Verträge für insgesamt 27 123 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen vor. Da das Vertragsvolumen immer noch stetig ansteigt, sind zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen über die PSA-Strukturen möglich. Allerdings lässt sich an Hand der abgeschlossenen Verträge eine breite Spreizung der Trägerstrukturen erkennen.

Da das IT-Verfahren zur Generierung statistischer Auswertungen über die PSA nunmehr flächendeckend in den Arbeitsämtern zur Verfügung steht, wird eine sukzessive Erfassung und Auswertung aller Verträge erfolgen.

3. In wie vielen Fällen ist das Arbeitsamt namens der Bundesanstalt für Arbeit (BA) an Verleihunternehmen beteiligt?

Es gibt bisher keine Fälle, in denen die BA an Verleihunternehmen beteiligt ist.

4. In wie vielen Fällen hat ein Arbeitsamt namens der BA eine eigene PSA gegründet?

Die BA hat keine eigene PSA gegründet.

5. Warum hat die Bundesregierung über die Voraussetzung einer Verleiherlaubnis gemeinnützige Beschäftigungsgesellschaften, die bereits in der Vergangenheit gute Vermittlungsergebnisse gerade bei schwer vermittelbaren Personengruppen vorweisen können, von der Teilnahme an den Aus-

schreibungsverfahren ausgenommen, obwohl diese wegen der fehlenden Gewinnerzielungsabsicht mit geringeren Zuschüssen arbeiten könnten?

Auch gemeinnützige Beschäftigungsgesellschaften können sich an den Ausschreibungsverfahren zur Einrichtung von PSA beteiligen, wenn sie im Besitz einer Verleiherlaubnis sind.

Nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wird für gewerbsmäßigen Verleih eine Verleiherlaubnis benötigt. Nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission, auf die das neue arbeitsmarktpolitische Instrument der PSA zurückgeht, sollen die PSA durch den Verleih der Leiharbeitnehmer Einnahmen erzielen, also gewerbsmäßig handeln.

Darüber hinaus ist nur bei Verleihern mit Erlaubnis sichergestellt, dass sie alle Obliegenheiten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erfüllen, insbesondere den Gleichbehandlungsgrundsatz beachten und entsprechend von der BA überwacht werden. Das Vorliegen einer Verleiherlaubnis bei jeder PSA, die eine Zuverlässigkeitsprüfung voraussetzt und kostenpflichtig ist, sichert auch die Wettbewerbsgleichheit zwischen gemeinnützigen Trägern einerseits und den gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen andererseits. Würde man bei gemeinnützigen Trägern auf die Verleiherlaubnis verzichten, wären sie insoweit bevorzugt.

Auch gemeinnützige Einrichtungen können Verleiherlaubnisse erhalten. Ob sie dadurch den Status der Gemeinnützigkeit verlieren, entscheiden die Finanzämter je nach Lage des Einzelfalls. Tritt die Gefahr des Verlustes der Gemeinnützigkeit ein, besteht immer noch die Möglichkeit einer Ausgründung.

Gemeinnützige Beschäftigungsgesellschaften, die zwar keine Verleiherlaubnis beantragen wollen, aber gleichwohl weiterhin vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung betreiben wollen, können dies weiterhin tun, jedoch nicht als PSA.

6. Nach welchen Kriterien wurden die Entscheidungen über die Finanzierung der PSA, die grundsätzlich über eine fallbezogene Honorarvereinbarung, aber auch über eine erfolgsbezogene und pauschalierte Honorarvereinbarung möglich ist, getroffen?

Im Rahmen der Projektorganisation zur Neuausrichtung der BA wurden zentrale Rahmenregelungen zur Ausgestaltung von PSA erarbeitet. Hierbei wurde auch eine bundesweit einheitliche Honorarstruktur vorgegeben. Diese basiert zum einen darauf, dass aufgrund der aus der Arbeitnehmerüberlassung resultierenden Einnahmen das zwischen dem Arbeitsamt und der PSA vereinbarte Honorar nur in einem begrenzten Umfang zur Deckung der Betriebskosten der PSA beitragen darf. Zum anderen soll das Honorar erfolgsbezogen ausgestaltet sein und einen wirtschaftlichen Anreiz zum raschen Einmünden des PSA-Beschäftigten bei einem endgültigen Arbeitgeber bieten. Aus diesem Grund umfasst das an die PSA zu zahlende Honorar

– eine mit der Dauer der PSA-Beschäftigung abnehmende einzelfallbezogene monatliche Fallpauschale, die auf maximal neun Monate begrenzt ist, und
– eine ebenfalls mit der Dauer der PSA-Beschäftigung abnehmende Integrations-/Vermittlungsprämie.

Zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes in den Arbeitsämtern war es zweckmäßig, beide Honorarbestandteile in pauschalierter Form zu gewähren.

Außer dem Honorar erhält die PSA, anders als bei der Vermittlung in ein sonstiges Arbeitsverhältnis, keine weiteren Förderleistungen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III).

7. Wie stellt die BA bei den PSA-Neugründungen einen fortlaufenden Informationsrückfluss sicher, um eine optimale Steuerung zu gewährleisten?

Die Übermittlung steuerungsrelevanter Informationen wird durch die zwischen Arbeitsamt und PSA vertraglich vereinbarten umfangreichen Berichtspflichten der PSA gewährleistet. Danach sind die PSA gegenüber dem Arbeitsamt verpflichtet, die Ablehnung eines vom Arbeitsamt vorgeschlagenen Bewerbers schriftlich zu begründen. Ebenso ist das Arbeitsamt über Beginn und Ende der Arbeitsverhältnisse der einzelnen Arbeitnehmer mit Angabe der Beendigungsgründe zu informieren. Darüber hinaus muss die PSA ihrer regelmäßigen Berichtspflicht zum 10. des Folgemonats für den zurückliegenden Monat nachkommen und folgende Angaben übermitteln:

– Verleih- und verleihfreien Zeiten (Verleihquoten);
– Art der Aktivitäten während der verleihfreien Zeiten sowie
– Nachweise für die Auszahlung der Vermittlungs-/Integrationsprämie;
– Austrittsgründe unterschieden nach Vermittlung in Entleihfirma, Vermittlung zu einem anderen Arbeitgeber sowie Selbstsuche/anderweitige Arbeitsaufnahme.

Diese monatliche Berichterstattung erfolgt über eine durch die BA zentral zur Verfügung gestellte Web-Anwendung.

Die PSA ist vertraglich verpflichtet, nach 18 Monaten einen Zwischenbericht und spätestens einen Monat nach Vertragsablauf einen Abschlussbericht über die Verleihaktivitäten sowie die Integrationserfolge zu erstellen.

8. Wie werden die Qualitätsstandards bei den PSA-Trägern überprüft?

Da bereits im Vergabeverfahren qualitative Kriterien (Zuverlässigkeit, Fachkunde, Leistungsfähigkeit) zur Eignungsbeurteilung herangezogen werden und mittels entsprechender Unterlagen durch die PSA nachzuweisen sind, ist es nicht erforderlich zusätzlich spezielle „PSA-Qualitätsstandards“ zu entwickeln. Die qualitative Beurteilung der Arbeit der PSA wird durch das PSA-Controlling und die Auswertung der Monatsberichte der PSA sichergestellt. Sofern die PSA ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht einhält und die arbeitsmarktlichen Erfolge unterhalb der erreichbaren Möglichkeiten liegen, kann das Arbeitsamt den Vertrag ordentlich mit einer Frist von drei Monaten zum Monatsende kündigen.

9. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, in denen von den PSA Arbeitslose, die zu Tarifentgelten bezahlt werden, zu deutlich unter den Tariflöhnen bzw. ortsüblichen Löhnen liegenden Stundensätzen am Markt angeboten werden, und wie bewertet sie diese?

Die Medien haben im Rahmen ihrer Berichterstattung über die ersten PSA-Gründungen zwei Einzelfälle erwähnt und als „Preisdumping“ gegenüber den Angebotspreisen üblicher gewerblicher Zeitarbeitsunternehmen bezeichnet.

Eine Überprüfung hat jedoch ergeben, dass beide Einzelfälle differenziert zu betrachten sind. In dem einen Fall handelte es sich um eine PSA, die lediglich so genannte Helfer für 7,99 Euro pro Stunde als Leiharbeitnehmer anbietet. Bei dem zweiten Fall, in dem für den Verleih einer Bürokraft innerhalb der ersten drei Monate 3,26 Euro pro Stunde in Rechnung gestellt wurden, handelte es sich um das Angebot einer PSA, die ausschließlich schwerbehinderte Men-

schen vermittelt. Eine Beeinträchtigung der übrigen gewerblichen Leiharbeit ist in beiden Fällen daher nicht zu befürchten.

10. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass es mit Blick auf die zu den PSA in Konkurrenz stehenden gewerblich tätigen Verleihunternehmen durch die in der Honorarzahlung enthaltene Subventionierung nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt?

Neben dem Honorar soll sich die PSA durch Einnahmen aus dem Verleih der Leiharbeitnehmer finanzieren. Der zwischen Arbeitsamt und PSA geschlossene Vertrag enthält keine Vorgaben über das durch den Verleih zu erzielende Entgelt. Es steht daher jeder PSA frei, im Wettbewerb mit anderen PSA herauszufinden, zu welchen Konditionen sie ihre Leiharbeitnehmer am besten verleihen kann.

Darüber hinaus ist schon das Ziel der PSA, die Leiharbeitnehmer dauerhaft beim Entleiher zu integrieren, ein anderes als bei der übrigen gewerblichen Leiharbeit, so dass ein direkter Wettbewerb zwischen den PSA und den übrigen gewerblichen Leiharbeitsunternehmen nicht besteht. Dies wird auch dadurch unterstrichen, dass die PSA-Mitarbeiter in der Regel nur für neun Monate der PSA zugewiesen werden und in verleihfreien Zeiten durch die PSA insbesondere bei der Suche nach einer Beschäftigung außerhalb der PSA unterstützt werden. Auch ist das Honorar der PSA so ausgestaltet, dass es nur zu einem Teil die Betriebskosten der PSA abdeckt und diese aus ökonomischen Gründen auf das Erzielen von Verleiheinnahmen angewiesen ist. Außer dem Honorar erhält die PSA, anders als bei der Vermittlung in ein sonstiges Arbeitsverhältnis, keine weiteren Förderleistungen, wie zum Beispiel Eingliederungszuschüsse.

11. Hat die BA bei der Vertragsgestaltung zwischen den Arbeitsämtern und den Verleihern von dem Recht, im Zuge der Vergabe weitere Auflagen zu machen, mit Blick auf die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung Gebrauch gemacht?

    – Wenn ja, in welchem Umfang?

    – Wenn nein, warum nicht?

Die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen ist aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen von PSA einerseits und üblichen gewerblichen Verleihern andererseits grundsätzlich nicht gegeben. So sollen die in der PSA Beschäftigten die PSA so schnell wie möglich wieder verlassen, sobald ihnen eine normale Beschäftigung angeboten wird. In verleihfreien Zeiten haben die PSA die Aufgabe, die Beschäftigten gezielt zu betreuen und zu fördern. Auch handelt es sich bei den in den PSA Beschäftigen um eine besondere Zielgruppe des Arbeitsmarkts, nämlich Arbeitslose mit individuellen Vermittlungshemmnissen. Deshalb sind im Rahmen des Vergabeverfahrens auch keine besonderen Auflagen erforderlich.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333